

## DIE EINFÜHRUNG RÄUMLICHER ENTWICKLUNGS- PLANUNG IN KOLUMBIEN NACH 1991

Tanja Dirichs

Im Verlauf dieses Artikels wird ein kurzer Überblick über die theoretischen Grundlagen der räumlichen Entwicklungsplanung in Kolumbien gegeben. Die darauf folgende länderkundliche Skizze umfasst sowohl die natur- und sozialräumliche als auch die politisch-administrative Organisation des Landes. Nach einer Analyse der maßgeblichen Akteure in dem Prozess des *ordenamiento territorial* erfolgt eine Chancenbewertung dieses Instrumentes unter Berücksichtigung der existierenden Realisierungsprobleme.

### 1. Einleitung

Die Einführung räumlicher Entwicklungsplanung will ein Instrument liefern, mit dem die bestehenden Disparitäten innerhalb des kolumbianischen Territoriums langfristig behoben werden sollen. Nicht nur die gesetzliche Verankerung des Konzeptes des *ordenamiento territorial* in der Verfassung von 1991, sondern auch die politische und wirtschaftliche Stabilität Kolumbiens kann als ein interessanter Sonderfall bezeichnet werden. Während die meisten lateinamerikanischen Länder in den 80er Jahren negative Wachstumsraten und eine enorme Auslandsverschuldung aufwiesen, zeichnete sich Kolumbien durch einen vergleichsweise unproblematischen Prozess der Weltmarktintegration und durch makroökonomische Stabilität aus, wobei sich im Zuge dieser verstärkten wirtschaftlichen Öffnungspolitik die sozioökonomischen Disparitäten auf regionaler Ebene intensivierten.

Die Verfassung von 1991 modifiziert die interne Organisation des Staates in wesentlichen Aspekten, womit eine Angleichung der politisch-administrativen Gliederung an die kolumbianische Realität erzielt werden

soll. Sie wird als Ausgangspunkt genommen, da hier erstmals in der Verfassung der Auftrag zur Erarbeitung eines Rahmengesetzes für die Regionalplanung verankert und gleichzeitig die kulturelle sowie sozioökonomische, politische, ethnische und regionale Heterogenität des Landes anerkannt wird.

## 2. Theoretische Grundlagen

Das Instrument der räumlichen Entwicklungsplanung ist eng mit der Dezentralisierung verknüpft und ermöglicht bei einer adäquaten Implementierung eine Verringerung der regionalen Unterschiede bezüglich der Lebenssituation der Bevölkerung eines Landes.

### 2.1 Dezentralisierung

In den 80er Jahren wurde in den meisten lateinamerikanischen Ländern das Problem der defizitären demokratischen Infrastruktur erkannt. Doch nicht nur die interne Strukturkrise, sondern auch die grundlegenden Veränderungen im internationalen Rahmen machten eine Neudefinition der wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben sowie die Modernisierung der Institutionen des Staates notwendig, um die wirtschaftliche Öffnungspolitik zu unterstützen. Dies implizierte die Einführung eines Dezentralisierungsprozesses, wobei sich Dezentralisierung als ein Transformationsprozess bezeichnen lässt, der die politischen, sozioökonomischen und räumlichen Grundgegebenheiten verändert und in engem Zusammenhang mit der Demokratisierung steht. Generell lässt sich dieser Prozess von vier verschiedenen Ansatzpunkten her betrachten:

- **Politische Reformen** wie z.B. die Direktwahl vormals ernannter Bürgermeister oder Gouverneure zwecks Stärkung des in der Verfassung von 1991 festgeschriebenen Grundsatzes der Partizipation am politischen Entscheidungsprozess (Artikel 1 der Verfassung von 1991)<sup>1</sup> sowie der lokalen Autonomie.
- **Administrative Reformen** wie die Verlagerung sozialstaatlicher Funktionen auf untergeordnete Gebietskörperschaften. Dies erfordert eine angemessene Ressourcenaufteilung, d.h. Finanzzuweisungen des Zentralstaates an '*departamentos*' und '*municipios*', damit diese ihren gesetzlich verankerten Aufgaben nachgehen können.
- Unter **ökonomische Reformen** fallen die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Deregulierung des Außenhandels (Haldenwang 1994).
- **Strukturelle bzw. territoriale Dezentralisierung** durch die Schaffung oder gezielte Förderung von Entwicklungszentren, um die regionalen Disparitäten zu beheben. Dies umfasst die Implementierung eines nationalen Planungssystems als integrales System zur Komplementierung der verschiedenen Ebenen: lokale, departamentale, regionale und nationale Entwicklung (Ariza 1994).

<sup>1</sup> Laut Artikel 1 ist Kolumbien ein sozialer Rechtsstaat, der in Form einer unitarischen Republik dezentralisiert mit Autonomie der Gebietskörperschaften (*entidades territoriales*), demokratisch, partizipativ und pluralistisch organisiert ist.

Dezentralisierung impliziert somit eine größere Komplexität der räumlichen und politisch-administrativen Organisation und dient als Grundvoraussetzung für die Implementierung der räumlichen Entwicklungsplanung, wobei besonders die administrativen und fiskalischen Reformen sowie die strukturelle/territoriale Dezentralisierung von großer Bedeutung sind.

## 2.2 Das Konzept der räumlichen Entwicklungsplanung in Kolumbien

In Kolumbien lassen sich sämtliche Konzepte zur räumlichen Entwicklungsplanung auf historische Einflüsse zurückführen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Ablehnung aller spanischen Traditionen seit der Unabhängigkeit 1819 und die Hinwendung zum französischen Modell mit der Verwaltungsaufteilung des Zentralstaates in untergeordnete *departamentos*. Anhand der verschiedenen Verfassungen ist ein ständiger Wechsel von zentralistischen und föderalen Ideen der europäisch beeinflussten politischen Elite erkennbar.

Erste Ansätze zur Regionalplanung finden sich in den 60er Jahren. Diese Pläne beschäftigten sich ausschließlich mit der Planung von Wassereinzugsgebieten, mit dem forstwirtschaftlichen Sektor sowie der Stadtplanung (Amaya, Konferenzbeitrag vom 15. April 1996). Fals Borda (1988) nennt zahlreiche Gründe für das Scheitern dieser frühen Entwicklungsstrategie, v.a. Kapitalmangel, technologischer Rückschritt und fehlendes/gering qualifiziertes Humankapital. Im Laufe der Zeit kam es zu einer Anhäufung von weiteren, vielfältigen Problemen bezüglich der Ressourcenverteilung und Präsenz des Staates, die nicht nur auf die sozioökonomische Entwicklung der verschiedenen Staatsebenen einwirken und die räumlichen Disparitäten verschärfen, sondern sich auch in politischem Terrorismus, Korruption, Kriminalität, Armut und, verstärkt seit Anfang der 80er Jahre, auch im Drogenhandel manifestieren.

### 2.2.1 Konzept und Zielsetzungen des *ordenamiento territorial* im Zuge der kolumbianischen Verfassungsreform von 1991

Mit der Verfassungsreform von 1991 wurde die Bedeutung der lokalen Regierungen für die Regierbarkeit des Landes und die Wiederherstellung der verlorenen staatlichen Legitimität anerkannt. Die Wiederbelebung der Lokalregierungen ist damit das Kernstück der räumlichen Entwicklungsplanung. Für den aktuellen Transformationsprozess wurden von der kolumbianischen Regierung drei Grundpfeiler ausgearbeitet, die in enger Wechselwirkung zueinander stehen: Administrative Dezentralisierung,

Autonomie bei den Entscheidungen der einzelnen Gebietskörperschaften und *ordenamiento territorial*.

Im Rahmen dieses Transformationsprozesses kann das *ordenamiento territorial* als sozialer Prozess verstanden werden, der sich mit der Nutzung des Raumes durch den Menschen und der Anpassung dessen an die Umwelt unter der Zielsetzung der Erlangung besserer Lebensverhältnisse beschäftigt. Das *ordenamiento territorial* gilt als integrales Planungsinstrument auf der Grundlage der Prinzipien Koordination, Wettbewerb und Subsidiarität zwischen den existierenden Planungsebenen und wird zunehmend als Prozess der Konsensfindung zwischen den einzelnen Ebenen und gesellschaftlichen Akteuren angesehen, wobei die unterschiedlichen kulturellen Werte und Vorstellungen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Kolumbien berücksichtigt werden müssen.

Dabei hat man sich auf eine einheitliche Definition des *ordenamiento territorial* geeinigt, die alle wichtigen Verfassungsprinzipien wie Partizipation, Umweltschutz sowie kulturelle und ethnische Diversität würdigt:

„Das *ordenamiento territorial* ist eine staatliche Politik, die eine adäquate politisch-administrative Organisation der Nation sowie die räumliche Projektion der Sozial-, Wirtschafts-, Umwelt- und Kulturpolitik ermöglichen soll, um die Lebensverhältnisse der Bevölkerung bei gleichzeitigem Schutz der Umwelt zu fördern“ (DNP 1996: 3).

Zur Umsetzung der Verfassungsreform wurde per Verfassungsauftrag ein vorübergehendes Beratungsorgan – die *Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)* – für den Zeitraum von 1992–95 geschaffen. Neben einer eingehenden Analyse der bestehenden Voraussetzungen erhielt die *COT* den Auftrag, Empfehlungen zur Angleichung der territorialen Teilung an die Grundsätze der Verfassung zu formulieren.

Zusätzlich zur Verfassung existieren hinsichtlich der räumlichen Entwicklungsplanung zahlreiche weitere Gesetze und Dekrete wie das Gesetz 9/1989 (*reforma urbana*), das Gesetz 99/1993 zur Schaffung des Umweltministeriums sowie zur Bildung eines *Sistema Nacional Ambiental* und das Gesetz 152/1994 (*Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*). Als weiteres Instrument der räumlichen Entwicklungsplanung wurde das Rahmengesetz *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial* geschaffen, das für die einzelnen Verwaltungsebenen folgende Kompetenzverteilung festlegt:

Tabelle 1: Kompetenzen der Gebietskörperschaften beim *ordenamiento territorial*

Nationale Ebene	'Departamentos'	'Municipios'
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichmäßige Verteilung der öffentlichen Dienstleistungen</li> <li>• Aufstellen von Richtlinien für den Urbanisierungsprozess, das Städte-system und die ländliche Entwicklung</li> <li>• Schutz bedeutender kultureller und historischer Gebiete sowie Erarbeitung von Richtlinien zur Verwaltung der natürlichen Ressourcen</li> <li>• Erarbeiten allgemeiner Politikvorgaben und Richtlinien für die Bereiche des nationalen Interesses (Wirtschafts- und Sozialpolitik, Verteidigung, internationale Beziehungen und Handelspolitik, staatliche Entwicklungspläne...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration und Ausrichtung der Sektorpläne des 'departamentos' und seiner 'municipios' in Übereinstimmung mit den Vorgaben und Strategien der nationalen Entwicklungsebene</li> <li>• Optimierung der Bodennutzung unter Berücksichtigung der naturräumlichen Potenziale sowie der wirtschaftlichen und kulturellen Einflussfaktoren</li> <li>• Erarbeiten von Strategien zur Regionalentwicklung im Rahmen der nationalen Vorgaben und mit Hilfe von Konzertationsprozessen zwischen 'departamentos' und 'municipios'; Vermittlerrolle zwischen Staat und 'municipios'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulierung von Maßnahmen für die Entwicklungsplanung der 'municipios' zur Verbesserung der Lebensverhältnisse</li> <li>• Koordinierung der Sektorpläne</li> <li>• Ausführung und Formulierung der Entwicklungsplanung</li> <li>• Autonomie bzgl. der integralen Planung der Raumnutzung sowie Formulierung der gemeindlichen Entwicklungspläne auf der Grundlage der Vorgaben der übergeordneten Gebietseinheiten</li> </ul>

(Quelle: DNP 1996: 4)

## 2.2.2 Akteure bei der Ausarbeitung und Implementierung des *ordenamiento territorial*

Als Akteure bei der Erarbeitung und Umsetzung der räumlichen Entwicklungsplanung lassen sich in Kolumbien folgende staatliche Institutionen nennen: Innen-, Wirtschafts-, Umwelt- und Landwirtschaftsministerien, *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*, *Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)*, *Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios* sowie *Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS)*. Die methodologische Basis des *ordenamiento territorial*, die vom *IGAC* anhand verschiedener Pilotprojekte ausgearbeitet wurde, befasst sich mit der Erarbeitung, Analyse und Evaluierung von Modellen der Raumentwicklung. Die inhaltlichen Schwerpunkte lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: ökologische Zonierung, Klassifizierung und Charakterisierung der aktuellen Bodennutzung und der sozioökonomischen und kulturellen Aspekte sowie räumliche Organisation des Territoriums. Hinzu kommen Untersuchungen über die Themenbereiche Konfliktlösung bei der Bodennutzung, Harmonisierung der lokalen und regionalen Interessen mit denen des Zentralstaates zur Erreichung einer ausgeglichenen sozioökonomischen Entwicklung des Landes (Andrade 1994).

Als Grundlage schlägt die *COT* eine Neuaufteilung des Landes in acht Planungsregionen vor, wobei sich dieser Vorschlag als problematisch gestaltet, da viele *departamentos* eigene – in eine andere Richtung zielende – Integrationsbestrebungen verfolgen (Semana 1996). Der einzige Fall, bei dem die Vorschläge der *COT* übernommen wurden, ist die *Costa Atlántica*, wo sich acht *departamentos* unter einer einzigen Gebietskörperschaft zusammenschließen wollen. Als problematisch ist beispiels-

weise der Vorschlag der *COT* zu nennen, wonach sich die *departamentos* Antioquia, Caldas, Quindío und Risaralda mit dem Chocó zu einer Planungsregion zusammenschließen sollten. Einerseits wollen sich die Regierungen dieser *departamentos* nicht mit dem wirtschaftlich weniger entwickelten Chocó assoziieren, andererseits suchen Caldas, Quindío und Risaralda aber auch einen Zugang zum Pazifik.

### 3. Natur- und sozialräumliche Gliederung Kolumbiens

#### 3.1 Länderkundliche Skizze

Die geographische Längserstreckung Kolumbiens reicht von 12°N bis 4°S. Es ist das einzige südamerikanische Land mit einer Küste sowohl am Atlantik als auch am Pazifik, und es grenzt an die Staaten Brasilien, Ecuador, Panama, Peru, Venezuela und im Fall der Inseln San Andrés und Providencia an Nicaragua. Kolumbien als viertgrößtes Land Südamerikas (4,5 mal größer als die alte BRD) besitzt mit ca. 38 Mio. Einwohnern die drittgrößte Bevölkerung Südamerikas, die sich durch eine extrem polarisierte Sozialstruktur auszeichnet. Rund 35% der Bevölkerung sind jünger als 15 Jahre (DANE 1993), so dass sich aus dieser demographischen Struktur zahlreiche Probleme bei der Altersversorgung, Engpässe im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie auf dem Arbeitsmarkt ergeben.

Charakteristisch für Kolumbien sind die Anden, die sich hier in drei Gebirgsketten aufteilen, was eine einheitliche räumliche Entwicklung erschwert, wenn nicht sogar verhindert:

- a) Die *Cordillera Occidental* ist eine geschlossene Gebirgskette mit Höhen von 2.000 bis 4.000 m, wobei mit dem Tiefland an der Pazifikküste ein kaum bewohntes Gebiet angrenzt.
- b) Die *Cordillera Central* befindet sich zwischen den beiden tektonischen Gräben der Täler des Río Magdalena und des Río Cauca und vereinigt mit einer durchschnittlichen Höhe von 3.500 bis 4.000 m die höchsten Berge des Landes auf sich. Im Valle del Río Cauca liegt Cali als wirtschaftlicher, politischer und kultureller Mittelpunkt.
- c) Bei der *Cordillera Oriental* handelt es sich um ein Gebirgsmassiv mit einer Ost-West-Ausdehnung von bis zu 300 km und zahlreichen eingelagerten Hochbecken in Höhen von 2.500 bis 2.800 m. In einem dieser Hochbecken befindet sich die Hauptstadt des Landes, Santafé de Bogotá.

Diese Topographie bedingt eine große regionale Vielfalt, sodass sich Kolumbien in fünf geographische Regionen unterteilen lässt, deren Abgrenzung auf sozioökonomischen und naturräumlichen Faktoren beruht:

*Costa Atlántica* (mit den Inseln San Andrés und Providencia), *Costa Pacífica*, *Región Andina*, *Región Orinoquía* und *Región Amazonía*.

**Karte 1: Die naturräumliche Gliederung Kolumbiens**



Innerhalb dieser geographischen Regionen besteht keine Homogenität, sondern zwischen und innerhalb der *departamentos* existieren sehr große Entwicklungsunterschiede. Allein 37% der Bevölkerung konzentriert sich auf nur zwei *departamentos* und den *distrito capital* von Bogotá<sup>2</sup>, während in den zehn am wenigsten besiedelten *departamentos* nur 3% der Gesamtbevölkerung leben. Letztere nehmen 50% der Fläche des kolumbianischen Staatsgebietes ein und befinden sich hauptsächlich im Osten des Landes. Die Siedlungs- und Wirtschaftsaktivitäten beschränken sich mit Ausnahme der Karibikküste vorrangig auf den andinen Bereich, wo die höchste Bevölkerungsdichte zu verzeichnen ist. Grund hierfür ist neben den naturräumlichen Gegebenheiten auch die mangelnde Verkehrsinfrastruktur bis Mitte des 20. Jahrhunderts, die bis heute noch nicht flächendeckend ausgebaut ist (vgl. Müller 2001, in diesem Band). Zu nennen ist die fast schon traditionelle Vernachlässigung der Regionen *Amazonía*, *Orinoquía* und *Pacífico*, die gleichzeitig die geringsten Bevölkerungsdichtewerte, geringe soziale Mobilität, Subsistenzwirtschaft im Agrarbereich sowie wenig Handel aufweisen (IGAC 1986).

Doch nicht nur bezüglich der Bevölkerungsverteilung lassen sich starke Kontraste feststellen. Auch bei der Verteilung des Reichtums gibt es enorme regionale Unterschiede: Zehn *departamentos* haben ein Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von weniger als US\$ 700, während Bogotá D.C. und das *departamento* Antioquia mehr als US\$ 5.000 aufweisen (Ferreira/Valenzuela 1993: 15). Diese extremen Unterschiede in der Einkommens- und Besitzverteilung spiegeln sich auch auf regionaler Ebene wider. Als Beispiel hierfür gilt die kolumbianische Karibikküste, wo hauptsächlich Latifundienwirtschaft betrieben und die Mehrheit der landlosen Bauern zur Migration gezwungen wird.

### 3.2 Politisch-administrative Gliederung Kolumbiens

Im Rahmen der territorialen Neuordnung wurde eine neue Verwaltungsgliederung des Landes notwendig, um die Prozesse der Dezentralisierung und der lokalen Autonomie vorantreiben zu können. Bezüglich der politisch-administrativen Teilung lässt sich das kolumbianische Staatsgebiet in 32 *departamentos*, vier *distritos* (Bogotá, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla), fünf *áreas metropolitanas* sowie 1.066 *municipios* unterteilen (Stand 1997). Diese Einheiten mit Ausnahme der *áreas metropolitanas* gehören zu den Gebietskörperschaften, d.h. sie verfügen über eine gewisse Autonomie hinsichtlich ihrer eigenen Belange. Hierzu gehören die

<sup>2</sup> Innerhalb des Gebietes dieser drei Gebietskörperschaften verteilt sich die Bevölkerung wie folgt: Valle del Cauca 10%, Antioquia 13,5% und Santafé de Bogotá 14% (Ferreira/Valenzuela 1993: 10).



Ausübung von in der Verfassung festgeschriebenen Kompetenzen, die Verwaltung der wirtschaftlichen Ressourcen sowie die Steuerfestlegung und Partizipation am Volkseinkommen; Voraussetzung für die Erfüllung dieser Aufgaben ist die Existenz eigener Regierungsorgane. Die Verfassungsreform von 1991 legt eindeutig den Schwerpunkt auf die Ausweitung der Kompetenzen von *departamento* und *municipio*, wobei letzteres als fundamentale Einheit der politisch-administrativen Teilung des Staates angesehen wird.

### 3.3 Aktuelle Raumstruktur

Die unausgewogene Raumstruktur des Landes äußert sich, wie zuvor schon angedeutet, in mehrfacher Weise, ist durch die Existenz von wenigen Entwicklungszentren charakterisiert und lässt sich in den folgenden drei Aspekten konkretisieren:

- Räumliche Disparitäten auf regionaler Ebene zwischen menschenleeren Gebieten und dem Städtedreieck Bogotá – Medellín – Cali.
- Ländlich-städtische Disparitäten, die sich in den unterschiedlichen traditionellen und modernen Produktionsstrukturen sowie in der starren Besitzstruktur auf dem Land äußern.
- Innerstädtische Gegensätze zwischen den großen Elendsvierteln der Metropolen und den Wohnvierteln der Oberschicht.

#### 3.3.1 Entwicklungszentren

Die wirtschaftliche Entwicklung Kolumbiens ist ein regionalisierter Prozess, der nur wenige *departamentos* einschließt und seit der Kolonialzeit auf dem Rohstoffexport basiert. blieb das Ruummuster während der Kolonialzeit und den ersten Jahrzehnten der Unabhängigkeit noch stabil, so erfolgte mit dem Einsetzen der Kaffeeproduktion und deren weltweiter Nachfrage Ende des 19. Jahrhunderts / Anfang des 20. Jahrhunderts ein tiefgreifender Wandel in der sozioökonomischen und regionalen Struktur des Territoriums.<sup>3</sup> Im Zuge dessen haben sich in Kolumbien verschiedene traditionelle Entwicklungszentren im Andenbereich (Santafé de Bogotá, Medellín und Cali mit dem Valle del Cauca) und an der Karibikküste (Barranquilla) herausgebildet, die als „wirtschaftliche, kulturelle, kommerzielle, studentische, soziale und politische Epizentren“ (IGAC 1986: 24) bezeichnet werden können. Dementsprechend existieren heute vier

<sup>3</sup> Einen fundierten Überblick über die sozioökonomische Entwicklung Kolumbiens von 1900–1980 sowie deren Auswirkung auf das regionale Gefüge gibt Helmsing (1990).

dominierende Großregionen, die die sozioökonomischen, kulturellen und politischen Aktivitäten auf sich konzentrieren.

In jüngerer Zeit etabliert sich Bucaramanga als ein weiterer Wachstumspol aufgrund des zunehmenden grenzüberschreitenden Handels mit Venezuela und seiner verkehrsgünstigen Lage. Die Stadt Cartagena an der Karibikküste nimmt einen Sonderstatus ein, da sie als Weltkulturerbe der UNESCO unter Denkmalschutz steht und neben den beiden Karibikinseln Providencia und San Andrés sowie der Stadt Santa Marta die touristische Hauptattraktion des Landes darstellt.

Karte 2: Die aktuelle Raumstruktur Kolumbiens



Im Gegensatz zu den meisten lateinamerikanischen Ländern existiert in Kolumbien keine in allen Bereichen dominierende Metropole. Während hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur sicherlich von einer Dezentralisierung gesprochen werden kann, herrscht noch immer politischer Zentralismus vor, und trotz erster Dezentralisierungsmaßnahmen werden alle relevanten politischen Entscheidungen auch weiterhin in Bogotá gefällt.

37% der Bevölkerung leben in nur drei Regionen (Bogotá, Valle del Cauca und Antioquia), die die Eckpunkte des sogenannten *triángulo de oro* darstellen und in denen gleichzeitig etwa 50% des BIP erwirtschaftet werden (Trusen 1995: 95). Dieser Prozess der Metropolisierung und Regionalisierung trägt zu einer weiteren Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten bei und fördert somit auch in Zukunft die Land-Stadt-Wanderung bzw. Stadt-Stadt-Wanderung. Positive Sickereffekte von den Wachstumsregionen auf die umliegenden Gebiete sind auch aufgrund der komplexen politischen Situation nicht erkennbar und nicht zu erwarten.

### 3.3.2 Marginalisierte Gebiete

Zu den weniger in den kolumbianischen Binnenmarkt integrierten Gebieten zählen die *Costa Pacífica* (v.a. das *departamento Chocó*), ein Teil des *Magdalena Medio*, die Halbinsel *La Guajira*, das Gebirgsmassiv der *Sierra Nevada de Santa Marta* sowie die *Llanos Orientales* und das Amazonastiefland. Durch eine allgemein zunehmende Verschlechterung der sozioökonomischen Lage der Landbevölkerung kommt es zu einer fortschreitenden, langfristig unhaltbaren sozialen Zerklüftung des Landes. Nachdem der Mindestlohn real gesehen fällt und die Besitzkonzentration innerhalb Kolumbiens weiter zunimmt, ist das Andenland nach Brasilien das lateinamerikanische Land mit der ungleichsten Einkommensverteilung.

Seit 1992 ist ein erneuter Anstieg der Armut im ländlichen Bereich zu verzeichnen. So kam es im Laufe des Jahres 1993 zu einem Verlust von 200.000 Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft (Witte 1993), welcher durch die extreme Trockenheit, den Verfall der Weltmarktpreise, v.a. für das Exportprodukt Kaffee, den Anstieg der *violencia* auf dem Land sowie die negativen Folgen und Konjunkturschwankungen der wirtschaftlichen Öffnungspolitik bedingt wurde. Gleichzeitig bleiben die Erfolge der Regierung bei der Armutsbekämpfung nur auf bestimmte soziale Gruppen und *departamentos* beschränkt, wobei der Armutsindex auf dem Land dreimal höher ist als in den Städten: 19% der kolumbianischen Bevölkerung, d.h. mehr als 6 Mio. Menschen, mussten 1992 mit weniger als dem Subsistenzminimum auskommen (May 1996).

#### 4. Akteure des räumlich-politischen Handelns in Kolumbien

Das *ordenamiento territorial* steht in engem Zusammenhang mit der Machtverteilung. Die vielfältigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren, die sich von Region zu Region sehr unterschiedlich gestalten, stellen dabei ein unüberschaubares Hindernis dar. In weiten Teilen des Landes verfügt die Regierung über kein Gewaltmonopol und ist somit nicht in der Lage, die notwendigen Bedingungen für die Implementierung einer effizienten räumlichen Entwicklungsplanung zu schaffen. Die Abwesenheit der staatlichen Kontrolle sowie die jahrhundertlange Vernachlässigung ermöglichten in vielen, v.a. marginalisierten Gebieten seit den 70er Jahren, dass sich Guerillagruppen und paramilitärische Organisationen etablieren konnten, die die Aufgaben des Staates übernommen haben. Aufgrund dieser konsolidierten Machtstrukturen durch nicht-staatliche Akteure wird häufig von der Existenz eines „Staates im Staat“ (Revéiz in einem Interview am 19. April 1996) gesprochen. Seit Anfang der 80er Jahre ist mit dem Aufkommen der Drogenmafia ein weiterer politischer und gesellschaftlicher Akteur im räumlich-politischen Interessenkonflikt präsent, der weite Teile des kolumbianischen Territoriums beherrscht und die politische Gewalt weiter verstärkt hat. Jeder dieser Akteure verfügt über eigene Herrschaftsbereiche, die es zu sichern gilt, und übt somit Einfluss auf die unterschiedlichste Art und Weise über die anderen Akteure aus:

Akteure	Einflussbereiche
1. Staat und Militär	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die kolumbianische Regierung besitzt zwar ein formelles Gewaltmonopol, konnte es allerdings bisher nicht durchsetzen. Bedeutend für die politische Stabilität ist die Interessensidentität von Militär und politischer Elite, was die Friedensverhandlungen mit der Guerilla erschwert.</li> </ul>
2. Gewalttätige, nicht-staatliche Gruppen: Guerillabewegung, Drogenhändler und paramilitärische Gruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diese Gruppen sind ein destabilisierender Faktor, da es in deren Spannungsfeld zu Gewaltausübung untereinander oder mit dem Staat kommt, wobei die Zivilbevölkerung involviert und häufig zur Migration gezwungen wird. Ca. 50% der Gemeinden sind von Guerillaaktivitäten betroffen. Laut Schätzungen befindet sich 1/3 der gesamten kultivierbaren Fläche Kolumbiens in den Händen der Drogenmafia, die eine bedeutende ökonomische und politische Macht darstellt (Haldenwang 1994: 250).</li> </ul>
3. Marginalisierte Gruppen: 'indígenas', 'negritudes' und Siedler	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indigene und farbige Bevölkerungsgruppen haben Ansprüche auf die Selbstverwaltung der von ihnen bewohnten Gebiete erhoben, um ihre eigenen sozialen und politischen Organisationsformen und somit eine eigene Raumentwicklung etablieren zu können. Obwohl dieses Recht bereits normativ zugesichert wurde, kollidieren diese Interessen häufig mit denen der Siedler, die auf der Suche nach bebaubarem Land sind und im Zuge der Agrarkolonisation mit den beiden erstgenannten Bevölkerungsgruppen in Konflikt geraten.</li> </ul>
4. Wirtschaftsgremien, transnationale Unternehmen und internationale Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ein Faktor ist die wirtschaftliche Erschließung bestimmter Regionen, wie z.B. in Arauca oder am Bergfluss der östlichen Kordillere zwecks umfangreicher Erdölförderung. Internationale Kooperation und Globalisierung nehmen Einfluss auf die interne Politik und somit auch auf die räumliche Entwicklungsplanung. Die Investitionen in bestimmten Regionen dienen dabei oft der Exportsteigerung und richten sich nach der internationalen Weltmarktnachfrage.</li> </ul>

Die hieraus resultierenden Interessenkonflikte gilt es mit Hilfe der räumlichen Entwicklungsplanung zu beheben. Hier stößt das Konzept allerdings

schon sehr bald an seine Grenzen, da die Beziehungen zwischen den einzelnen sozialen Akteuren zu vielschichtig und konfliktiv sind.

Neben diesen Konfliktpotenzialen zwischen den gesellschaftlichen Interessengruppen existieren zusätzlich Konfliktpunkte zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, deren Ursachen vorrangig in Kompetenz- und Grenzstreitigkeiten liegen. Fals Borda nennt in einem Konferenzbeitrag am 18. April 1996 rund 22 Konfliktherde zwischen *departamentos* und 81 Konfrontationspunkte zwischen *municipios*. Beispielsweise erstreckt sich die Gewalt in der Region des Magdalena Medio über die Grenzen von sieben *departamentos*, was eine einheitliche räumliche Entwicklungsplanung erschwert, da die verschiedenen Interessen und Kompetenzen gegeneinander abgewogen werden müssen. Dies verdeutlicht, dass die aktuelle politisch-administrative Teilung die Probleme der *violencia* nicht lösen kann.<sup>4</sup>

## 5. Realisierungsprobleme und Chancenbewertung des *ordenamiento territorial*

Grundsätzlich erschwert die kulturelle, sozioökonomische und geographische Heterogenität des Landes die Definition allgemeiner und einheitlicher Vorgaben für die räumliche Entwicklungsplanung. Im Zusammenhang mit der Einführung des *ordenamiento territorial* in Kolumbien existieren zahlreiche Realisierungsprobleme, die unter den folgenden drei Aspekten zusammengefasst werden können:

### 5.1 Technische und personelle/fachliche Probleme

Bei der Einführung des *ordenamiento territorial* sind wichtige Phasen übersprungen worden, sodass der gesamte Prozess einer adäquaten Grundlagenuntersuchung entbehrt. Während die Analyse der räumlichen Dimension und eine Unterteilung des Territoriums auf der Grundlage der räumlichen Disparitäten fehlt, setzt die kolumbianische Regierung bei der Modifizierung der Raumstruktur und einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften an.

Der kolumbianische Planungsprozess wird noch immer durch mangelnde fachliche Kapazität der Akteure, Fehlausrichtung von Projekten,

<sup>4</sup> Laut einer Untersuchung von Reyes (1994) lassen sich in Kolumbien acht Regionen definieren, in denen die Gewalt besonders eskaliert und ständige Menschenrechtsverletzungen vorliegen (Region Magdalena Medio santandereano, boyacense und antioqueño; El Catatumbo in Norte de Santander; die Sierra Nevada de Santa Marta in den *departamentos* Cesar und Magdalena; Region Córdoba-Urabá; *departamento* Arauca; Region Ariari-Guayabero-Guaviare; Norte del Cauca und *departamento* Valle del Cauca). Die Gewalt beschränkt sich dabei nicht mehr nur auf die ländlichen Gebiete, sondern hat längst die großen Städte und Entwicklungszentren des Landes erreicht.

Maßnahmen und Einsatz von finanziellen Mitteln sowie dem fehlenden politischen Willen von Seiten der Regierung charakterisiert. Dies beinhaltet administrative und strukturelle Probleme in der öffentlichen Verwaltung sowie eine mangelhafte Vorbereitung der Funktionäre auf ihre zukünftigen Aufgaben. Beispielsweise existieren Ungleichheiten bei der Fortbildung der Bürgermeister, die von deren finanziellen Ressourcen abhängt. So finden Seminare nur in den *departamentos* mit ausreichenden Finanzen statt, um die Stadtverwaltung und die Bürgermeister bezüglich ihrer Partizipationsmöglichkeiten und Kapazitäten weiterzubilden (Vize-Umweltminister Ernesto Guhl Nannetti in einem Interview am 10. April 1996). Auch die Vielzahl der Gesetze und Dekrete, die die Funktionäre der Gebietskörperschaften einhalten müssen, stellen ein großes Hindernis für die Implementierung dar.

Ein weiteres Problem ist die in der kolumbianischen Politik gängige Praxis des „Zurückhaltens von Informationen“, um die Relevanz der einzelnen staatlichen Institutionen zu stärken. Die in der Verfassung verankerten Planungsprinzipien *KOORDINATION*, *ZUSAMMENARBEIT* und *SUBSIDIARITÄT* haben noch immer keinen Eingang in die kolumbianische Realität gefunden. Erste zaghafte Ansätze der Entwicklungsplanung bleiben bisher nur auf kleine Gebiete oder auf die lokale Ebene beschränkt und berücksichtigen nicht die grenzüberschreitenden Wechselbeziehungen mit den umliegenden *municipios* oder *departamentos*. Gleichzeitig mangelt es noch immer an einer übergeordneten, koordinierenden Planungsbehörde; statt dessen sind verschiedene Ministerien und Institutionen an der Ausarbeitung der räumlichen Entwicklungsplanung beteiligt, wobei keine klare Abgrenzung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vorgenommen wird.

## 5.2 Finanzen

Hinsichtlich der Finanzen lässt sich eine Streuung der staatlichen Investitionen auf viele kleine Einzelprojekte v.a. in den Wachstumspolen beobachten. Ohne ein zugrunde liegendes Gesamtkonzept ist dies jedoch kontraproduktiv und fördert die weitere Verschärfung der räumlichen Disparitäten innerhalb Kolumbiens. Gleichzeitig mangelt es den Gebietskörperschaften an finanziellen Ressourcen, sodass viele Dienstleistungen und Grundvoraussetzungen für die Regionalentwicklung nicht in ausreichendem Maße für die Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden können. Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der einzelnen *entidades territoriales* und der am *ordenamiento territorial* beteiligten Institutionen existieren große Unterschiede, welche zu neuen Konflikten und Kompetenzstreitigkeiten führen.

Zwar existiert eine Kontrolle der finanziellen Ausgaben der Gebietskörperschaften durch den Zentralstaat, doch erfolgt keine Evaluierung der abgeschlossenen Projekte sowie der Mittelverwendung, um die zukünftige Mittelzuweisung effizienter gestalten und damit die regionalen Disparitäten verringern zu können. Bei den Ausgaben kommt es häufig zum Betrug, da meist höhere Kosten angegeben werden als die real angefallenen. Gleichzeitig verschwinden überschüssige Gelder immer wieder aufgrund des klientelistischen und korrupten Staatssystems (Ariza in einem Interview am 28. März 1996).

### 5.3 Mangelnde Partizipation der Zivilgesellschaft

Viele kritische Stimmen, wie Ariza in einem am 28. März 1996 geführten Interview, konstatieren, dass in Kolumbien bisher noch keine durchsetzungsfähige und partizipierende Zivilgesellschaft existiert, sodass diese zunächst mit Hilfe von Konzertation gestärkt werden muss. Zwar zählt Kolumbien mit regelmäßig abgehaltenen Wahlen zu einer der stabilsten Demokratien der Region, doch existieren nur begrenzte Möglichkeiten der politischen Partizipation. Ausdruck dieser nicht konsolidierten Demokratie ist der extrem hohe Anteil politischer Gewalt, sodass die Ausübung der politischen Rechte erheblich eingeschränkt ist. Die mangelnde Partizipation ist besonders vor dem Hintergrund dieser Gewalt zu betrachten. Nach einem Bericht der Frankfurter Rundschau (1996) wurden 1995 insgesamt 30.000 Menschen im Zuge der neuen *violencia* ermordet, sodass Kolumbien zu einem der Staaten mit der höchsten Mordrate zählt.

Partizipation setzt einen freien Zugang zu Informationen voraus. Bisher mangelt es aber noch an ausführlichen Informationen über die Vielzahl der in der Verfassung festgeschriebenen Partizipationsmöglichkeiten. Als problematisch gestaltet sich in diesem Kontext die große und unüberschaubare Anzahl der Gebietskörperschaften, wobei der Bürger nicht weiß, an wen er sich zu wenden hat. Dieser Mangel an Partizipation der Zivilgesellschaft schlägt sich auch in den Planungsprozessen nieder, sodass die eigentlichen Bedürfnisse der Bevölkerung noch immer nicht berücksichtigt werden. Grundsätzlich ist eine Erziehung der Bürger hin zur Partizipation notwendig, damit durch die Staatsbürger selbst eine Kontrolle über das staatliche Handeln ausgeübt werden kann.

## 6. Schlussbetrachtung und Ausblick

Mit dem Instrument des *ordenamiento territorial* in der geplanten Form existiert aufgrund der dargestellten Hindernisse und Schwächen kein adäquater Ansatz, um die aktuellen regionalräumlichen Disparitäten Kolumbiens zu überwinden. Als zentrale Probleme erweisen sich der hohe Grad an Gewalt in der Gesellschaft sowie das begrenzte staatliche Gewaltmonopol. Die konfliktive Ausübung der daraus resultierenden räumlich-politischen Interessen der einzelnen Akteure erschwert die Implementierung einer wirkungsvollen räumlichen Entwicklungsplanung und führt aufgrund der Gewalteskalation eher zu einer Verschärfung des Entwicklungsgefälles.

Die große kulturelle, geographische und biologische Vielfalt Kolumbiens macht es außerdem notwendig, verschiedene Strategien zur Lösung der unterschiedlichen Probleme und Bedürfnisse auszuarbeiten. Ähnliches gilt auch für die Implementierung der räumlichen Entwicklungsplanung. Da sich das kolumbianische Territorium aus so vielfältigen Regionen zusammensetzt und die Probleme von *municipio* zu *municipio* sehr unterschiedlich sind, kann eine einheitliche räumliche Planung nicht erstrebenswert sein. Vielmehr sollte ein Rahmen vorgegeben werden, der alternative Entwicklungsmöglichkeiten für die einzelnen *entidades territoriales* bietet. Vor diesem Hintergrund müssten adäquate Instrumente und Institutionen geschaffen werden, die der Interessenangleichung der verschiedenen Gesellschaftsgruppen im Zuge einer ausgeglichenen und nachhaltigen Entwicklung dienen sollen. Die aktuelle räumliche Entwicklungsplanung respektiert bisher nicht die kulturelle und geographische Vielfalt und entspricht in keinem Fall den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen Kolumbiens. Viel eher wird versucht, der Realität eine Theorie aufzuzwingen.

Analog zu der „dezentralen Konzentration“ bei politischen Entscheidungen wird auch die räumliche Entwicklungsplanung weiterhin zentral gelenkt, da die Bedingungen, unter denen die lokalen Regierungen die Instrumente des *ordenamiento territorial* handhaben müssen, völlig unzureichend sind. Eine finanzielle Stärkung der Gebietskörperschaften und eine fachliche Fortbildung der Verantwortlichen ist somit unerlässlich, damit die Partizipation der Bevölkerung am Planungsprozess gefördert werden kann. Nur so kann eine Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der Bevölkerung erfolgen.

Partizipation der Bürger und demokratischer Aufbau von „unten nach oben“ ist ein wichtiges Ziel, wobei aufgrund der zahlreichen Probleme der Anstoß zunächst von oben, d.h. von der Regierung, gegeben und die notwendigen Bedingungen geschaffen werden müssten. Als wichtige



Voraussetzungen sind zunächst Friedensverhandlungen notwendig, und der Staat muss regierungsfähig gemacht werden, um die Durchsetzung des staatlichen Einflusses auf das gesamte kolumbianische Territorium zu garantieren.

Ein weiterer grundlegender Lösungsansatz zur Verminderung der regionalen Disparitäten wäre der verstärkte Ausbau des Verkehrsnetzes, da somit verbesserte Bedingungen für die Landbevölkerung bei der Versorgung mit staatlichen Dienstleistungen geschaffen werden würden. Zur Lösung der Probleme könnte auch eine Agrarreform beitragen, da gerade die Konflikte um den Landbesitz zu gewalttätigen Auseinandersetzungen und zur Vertreibung der Bevölkerung entweder in die Städte oder in die marginalisierten Gebiete führen. Die Durchsetzbarkeit und der Erfolg dieser Aktivitäten sind jedoch vor dem Hintergrund der Interessenkonflikte zwischen den zahlreichen Akteuren zu analysieren.

Nur mit einem Wandel hin zu mehr Respekt vor dem Menschenleben und der damit verbundenen Eindämmung der Gewalt, der Verbesserung der Einkommensverteilung und Versorgung der kolumbianischen Bevölkerung mit den Grundbedürfnissen bei gleichzeitigem, erklärtem Willen der politischen und wirtschaftlichen Elite zu mehr Gewährung von Partizipation der gesellschaftlichen Gruppen kann ein so umfassendes Projekt wie das der Angleichung der Lebensverhältnisse mit Hilfe der räumlichen Entwicklungsplanung durchführbar und wirkungsvoll sein.

## Literatur

- Andrade, A. (1994), El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, in: COT (Hrsg.), Colombia hacia el milenio, Memorias del taller sobre sistemas de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización, Bogotá, 157-184.
- Ariza Duarte, J. (1994), Descentralización en Colombia – Las estrategias del desarrollo municipal, Bogotá.
- Constitución Política de Colombia (1991), Presidencia de la República, Bogotá.
- DANE (1993), Censo nacional de población y de vivienda, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1996), Orientaciones para el ordenamiento territorial como instrumento de planificación, (documento para discusión), Bogotá.
- Fals Borda, O. (1994), El reordenamiento territorial, Itinerario de una idea, in: Silva, R. (Hrsg.), Territorios, regiones, sociedades, Bogotá, 229-242.
- Fals Borda, O. (1996), Región e historia – Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia, Bogotá.
- Ferreira, A. M./Valenzuela, L. C. (1993), Descentralización fiscal: el caso colombiano, in: CEPAL-GTZ (Hrsg.), Serie Política Fiscal Nr. 49, Proyecto regional de descentralización fiscal, Santiago de Chile.
- Frankfurter Rundschau (1996), 30.000 Morde in Kolumbien, Nr. 170, 24. Juli.
- von Haldenwang, C. (1994), Dezentralisierung und Anpassung in Lateinamerika: Argentinien und Kolumbien, Hamburg/Münster.
- Helmsing, A. H. (1990), Cambio económico y desarrollo regional, Bogotá.

- IGAC (1986), Estructura urbano-regional colombiana, Bogotá.
- Ley 191 de 1995, Proyecto de ley orgánica sobre ordenamiento territorial, Bogotá.
- May, E. (1996), La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial, Bogotá.
- Restrepo S., J. (1995), Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, Bogotá.
- Reyes Posada, A. (1994), Territorios de la violencia en Colombia, in: Silva, R. (Hrsg.), Territorios, regiones, sociedades, Bogotá, 111-122.
- Semana (1996), Reordenamiento territorial. El nuevo país, Bogotá, 31. Januar, in: Spiegel der Lateinamerikanischen Presse, Nr. 2, 79-80.
- Trusen, C. (1995), Politische Dezentralisierung in Kolumbien. Eine Zwischenbilanz, in: KAS-Auslandsinformationen Nr. 1, 85-103.
- Witte, L. (1994), Kolumbien. Bilanz der Regierung Gaviria, in der Reihe: FES-Länderanalysen.